



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Procedimento Administrativo n.º MPMG-0024.13.010312-0

Representante: Anônimo - Ouvidoria do MPMG

Representado: Município de Contagem

Objeto: Inconstitucionalidade da Lei municipal n.º 4.563/2012, que torna obrigatória a instalação de cronômetro em semáforos

Espécie: Recomendação (que se expede)

Lei Municipal. Instalação de cronômetro regressivo digital em todos os semáforos com registro de avanço de sinal em vias públicas municipais. Competência privativa da União. Usurpação. Inconstitucionalidade.

Excelentíssimo Prefeito Municipal,

1. Preâmbulo

Foi instaurado, *ex officio*, por esta Coordenadoria de Controle de Constitucionalidade, procedimento administrativo para fins de análise da eventual inconstitucionalidade de legislação que torna obrigatória a instalação de cronômetro regressivo digital em todos os semáforos com registro de avanço de sinal, instalados no Município de Contagem.

Constatada a inconstitucionalidade da Lei n.º 4.563, de 16 de outubro de 2012, do Município de Contagem, e antes de utilizar a via do controle concentrado e abstrato da constitucionalidade das leis e atos normativos, perante o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, esta Coordenadoria de Controle da



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Constitucionalidade vem expedir a presente RECOMENDAÇÃO a Vossa Excelência, objetivando, com isso, que o próprio Poder idealizador das normas impugnadas dê solução ao caso, exercendo seu poder de autocontrole da constitucionalidade, tudo nos termos a seguir.

2 Das fundamentações jurídicas

2.1 Do texto local impugnado

Eis o teor do diploma objurgado:

Lei nº 4.563, de 16 de outubro de 2012

Torna obrigatória a instalação de cronômetro regressivo digital em todos os semáforos com registro de avanço de sinal, instalados no Município de Contagem.

A Câmara Municipal de Contagem aprovou e promulgou a seguinte Lei:

Art. 1º - Torna obrigatória a instalação de cronômetro regressivo digital em todos os semáforos do Município de Contagem que contam com o registro de avanço de sinal e controle de velocidade.

Parágrafo único - A TRANSCON terá um prazo de 06 (seis) meses para adequar os sinais que atualmente possuem o registrador de avanço de sinal e controle de velocidade.

Art. 2º - O cronômetro regressivo digital deverá ser instalado junto ao semáforo e deverá possuir display com fácil visualização do tempo cronometrado.

Art. 3º - Todos os novos sinais que vierem a ser instalados, ou os atuais que passarem a ter o registrador de avanço de sinal e controle de velocidade, só poderão entrar em funcionamento se cumprido o dispositivo no art. 1º desta Lei.

Art. 4º - Ficam definidos como registro de avanço de sinal e controle de velocidade todos os semáforos que aplicam penalidades aos



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

motoristas que trafegam após o sinal vermelho ou excedem o limite de velocidade estipulado para o trecho, através da imagem.

Art. 5º - Revogam-se as disposições em contrário.

Art. 6º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

2.2 Lei Municipal que dispõe sobre a instalação de cronômetro regressivo digital em todos os semáforos com registro de avanço de sinal instalados no Município de Contagem. Usurpação de competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte. Inconstitucionalidade. Precedentes do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal de Justiça de Minas Gerais.

A Lei n.º 4.563, de 16 de outubro de 2012, que dispõe sobre a instalação de cronômetro regressivo digital em todos os semáforos com registro de avanço de sinal instalados nas vias públicas administradas pelo Município de Contagem, a pretexto de disciplinar assunto de interesse local, inovou o ordenamento jurídico.

Como é cediço, o Município, conquanto dotado de autonomia, deve acatar os princípios esposados na Constituição da República, porquanto participe do federalismo preponderantemente cooperativo plasmado nesta. Impõe-se, pois, a observância das limitações fixadas pelos princípios constitucionais sensíveis, pelos princípios federais extensíveis e pelos princípios constitucionais estabelecidos.

E, à luz dos mandamentos constitucionais, a titularidade da pretensão ao desencadeamento do procedimento legislativo que verse sobre trânsito cabe à União. Veja-se:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

CR/88:

Art. 22 - Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XI - trânsito e transporte;

[...]

Como dito, tal dispositivo, por força do que dispõem os artigos 165, § 1º e 169, da Constituição do Estado, é de observância obrigatória pelos Municípios.

Destarte, o legislador municipal usurpou atribuição de outro ente da Federação brasileira, *in casu*, a União, uma vez que nem a Constituição da República nem a do Estado conferem competência legislativa ao Município para tratar sobre trânsito e transporte.

Ao Município foi reservada competência residual ou concorrente, para legislar sobre assuntos de interesse local (CR/88, art. 30), desde que não restem contrariadas as normas gerais estipuladas pela União ou pelo Estado.

Portanto, não se admite que o Município, considerando o interesse local e seu poder de suplementar a legislação federal e estadual, extrapole os limites destas, o que ocorreu no caso em apreço.

Veja-se que a União, ao editar o Código de Trânsito Brasileiro - Lei n.º 9.503, de 23 de setembro de 1997, alterada pela Lei n.º 9.602, de 22 de janeiro de 1998 - definiu competências e atribuiu ao Conselho Nacional de Trânsito - CONTRAN o poder para estabelecer normas regulamentares dispendo sobre equipamentos de trânsito:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Lei n.º 9.503/1997:

[...]

Art. 12 - Compete ao CONTRAN:

[...]

XI - aprovar, complementar ou alterar os dispositivos de sinalização e os dispositivos e equipamentos de trânsito; (grifo nosso)

[...]

A doutrina confere à competência legislativa importância primacial, porquanto se trate, desenganadamente, de tradução do pacto federativo estabelecido constitucionalmente.

A propósito, ensina Fernanda Dias Menezes de Almeida, em obra específica sobre o tema, intitulada *Competências na Constituição de 1988*:

Aspecto fundamental a ser destacado é o relativo à repartição de competências entre os entes federados.

Se a grande inovação do federalismo está na previsão de dois níveis de poder – um poder central e poderes periféricos –, que devem funcionar autônoma e concomitantemente, é manifesta a necessidade de tal partilha.

A Federação, a rigor, é um grande sistema de repartição de competências. E essa repartição de competências é que dá substância à descentralização em unidades autônomas.¹

Já Raul Machado Horta aponta os princípios norteadores do federalismo insculpido na Constituição de 1988:

É no quadro renovador da repartição de competências do Estado Federal contemporâneo que deve ser localizada a repartição de competências consagrada na Constituição Federal de 1988,

¹ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 28-9.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

promulgada pela Assembléia Nacional Constituinte. O novo texto constitucional brasileiro superou a concepção clássica da repartição de competências fundada na distribuição de poderes enumerados à União e de poderes reservados aos Estados. Abandonou o retraimento dos textos federais anteriores, que fizeram da legislação concorrente, sob a forma da legislação estadual supletiva e da legislação federal fundamental, uma simples e acanhada sub-repartição de competências dentro do grandioso e esmagador quadro da competência dos poderes federais.²

E, de forma incisiva, assevera que “a competência de legislação privativa é, por natureza, monopolística e concentrada no titular dessa competência”.³

Assim, forçoso reconhecer que, tratando-se de competência legislativa privativa de um ente da federação, outro não poderá legislar sobre o assunto reservado, sob pena de usurpação de competência constitucional, como mencionado.

Como muito bem expõe ainda Fernanda Dias:

[...] o problema nuclear da repartição de competências na Federação reside na partilha da competência legislativa, pois é através dela que se expressa o poder político, cerne da autonomia das unidades federativas.

De fato, é na capacidade de estabelecer as leis que vão reger as suas próprias atividades, sem subordinação hierárquica e sem a intromissão das demais esferas de poder, que se traduz fundamentalmente a autonomia de cada uma dessas esferas. Autogovernar-se não significa outra coisa senão ditar se as próprias regras.⁴

² HORTA, Raul Machado. *Direito constitucional*. 4. ed. rev. atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 346.

³ HORTA, Raul Machado. *Direito constitucional*. 4. ed. rev. atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 353.

⁴ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 97.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

E, citando Kelsen, afirma a ínclita jurista:

Ao tomar como critério diferenciador entre democracia e autocracia a maior ou menor liberdade política existente, ensina KELSEN (1949:205 e 285) que o dimensionamento dessa liberdade deve ter por base a autonomia ou a heteronomia na elaboração das normas: democráticas são as formas de governo em que as leis são feitas pelos próprios destinatários (daí serem normas autônomas) e autocráticas as formas de governo em que as leis não provêm daqueles a que se destinam (daí serem heterônomas).

Está aí bem nítida a idéia que se quer transmitir: só haverá autonomia caso haja a faculdade legislativa desvinculada da ingerência de outro ente autônomo.⁵ Portanto, a autonomia do município não é ilimitada, pois, encontra óbice na própria Constituição Federal, como já decidiu o Supremo Tribunal Federal:

Lei 11.824, de 14-8-2002, do Estado do Rio Grande do Sul. Inconstitucionalidade. O disciplinamento da colocação de barreiras eletrônicas para aferir a velocidade de veículos, por inserir-se na matéria trânsito, é de competência exclusiva da União (art. 22, XI, da CF/1988).⁶

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 1.407, de 17 de março de 1997, do Distrito Federal. - A Lei em causa é inconstitucional por invadir a competência privativa da União prevista no artigo 22, XI, da Constituição, inexistindo a autorização por Lei complementar aos Estados aludida no parágrafo único do mesmo dispositivo constitucional. Ação que se julga procedente, para declarar-se a

⁵ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2005. 170p. p. 97.

⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n.º 2.718. Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 6.4.2005. *DJE* de 24.6.2005.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

inconstitucionalidade da Lei nº 1.407, de 17 de março de 1997, do Distrito Federal.⁷

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 11.375, de 18 de abril de 2000, do Estado de Santa Catarina. Pedido de liminar. - Tem relevância jurídica, para a concessão de liminar relativamente aos artigos 1º, 2º, 3º e 7º da Lei estadual ora impugnada, a alegação de que as normas dos Estados-membros e do Distrito Federal que dispõem sobre a instalação de barreiras eletrônicas para a redução de velocidade e de barreiras eletrônicas para a fiscalização dessa redução invadem a competência privativa da União para legislar sobre trânsito (art. 22, XI, da Carta Magna).⁸ (grifos nossos)

E mais recentemente:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei distrital que dispõe sobre instalação de aparelho, equipamento ou qualquer outro meio tecnológico de controle de velocidade de veículos automotores nas vias do Distrito Federal. Inconstitucionalidade formal. Competência privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte. Violação ao art. 22, inciso XI, da Constituição. Ação julgada procedente.⁹

Extrai-se do voto do eminente Ministro Relator:

A presente ação direta de inconstitucionalidade tem por objeto a Lei nº 3.918, de 19 de dezembro de 2006, do Distrito Federal, que dispõe sobre a instalação de aparelho, equipamento ou qualquer outro meio tecnológico de controle de velocidade de veículos automotores nas vias do Distrito Federal. A questão debatida cinge-se em saber se a lei

⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n.º 1592/DF-Distrito Federal. Pleno. Rel. Min. Moreira Alves. J.03.02.2003. DJ 09mai2003.

⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI/MC n.º 2338/SC. Pleno. Rel. Joaquim Barbosa. J.23.05.2001. DJ 09mai2003.

⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI n.º 3897/S. Pleno. Rel. Min. Gilmar Mendes. J. 04.03.2009. DJ 24abr2009.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

distrital padece de inconstitucionalidade formal, por tratar de matéria atinente a trânsito e transporte, de competência privativa da União, conforme o art. 22, inciso XI, da Constituição.

De acordo com os pareceres da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República, não dúvida de que a matéria objeto da lei impugnada diz respeito a trânsito e transporte, o que atesta o vício de inconstitucionalidade formal nela presente, por afronta ao art. 22, inciso XI, d a Constituição.

[...]

Ressalte-se, ainda, que o tema objeto da lei impugnada já está devidamente condensado em legislação federal específica: Resolução nº 146, de 27 de agosto de 2003, do Conselho Nacional de Trânsito – COTRAN, editada com base na Lei nº 9.507/97 (Código de Trânsito Brasileiro) e no Decreto nº 4.711/2003.¹⁰ (Grifo nosso)

Ressalte-se que, em virtude de a Constituição Estadual, no art. 165, § 1º, impor aos Municípios o respeito aos princípios estabelecidos na Constituição da República, toda e qualquer afronta a esta irá de encontro, inevitável e simetricamente, à própria Constituição Estadual.

Nesse sentido já decidiu o colendo Órgão Especial do Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

Ementa: Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei Municipal que veda a utilização de radares eletrônicos na fiscalização do trânsito local. Possibilidade Jurídica do pedido. Constituição Estadual utilizada como parâmetro. Princípios contidos na Constituição da República. Trânsito. Competência legislativa privativa da União. Inconstitucionalidade declarada. - Compete ao Tribunal de Justiça local a apreciação de ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal em face da Constituição do Estado. - Considerando que a Carta Estadual determinou, expressamente, que os municípios guardem respeito aos princípios contidos na Constituição da República, os quais se mostram de repetição obrigatória, deva aquela

¹⁰ Julg. Cit.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

ser utilizada como parâmetro para a análise da alegada inconstitucionalidade. - É da competência privativa da União legislar sobre trânsito, cabendo aos municípios, portanto, apenas a sua fiscalização, no âmbito de suas circunscrições.¹¹

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE. LEI Nº 10.437/12. INSTALAÇÃO DE "LOMABAS ELETRÔNICAS". MATÉRIA RELATIVA A TRÂNSITO. INVASÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE. OFENSA AO ART. 165, §1º, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.

1. A competência para legislar sobre trânsito e transporte é privativa da União (art. 22, XI, da Constituição da República).

2. A competência legislativa suplementar outorgada aos Municípios pela norma inserta no art. 30, II, da Constituição da República, autoriza a edição de normas regulamentadoras e de interesse local, que, à toda evidência, não podem contradizer ou inovar a legislação federal, pena de invasão de competência e, via de consequência, vício de inconstitucionalidade.

3. São inconstitucionais as normas insertas na Lei nº 10.437/12, do Município de Belo Horizonte, que dispõem sobre a fiscalização eletrônica de velocidade de veículos nas vias públicas municipais por meio da instalação de equipamentos denominados "lombadas eletrônicas", por tratarem de matéria específica de trânsito, violando as normas insertas no art. 22, XI, da Constituição da República, e no art. 165, §1º, da Constituição do Estado.¹²

Dito isso, vê-se claramente que a Lei n.º 4.563/2012, do Município de Contagem, ofende o artigo 22, XI, da Constituição da República, dispositivo que, por força do art. 165, § 1º, da Constituição Estadual, deve obrigatoriamente ser observado pelos Municípios.

¹¹ MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. ADI nº 1.0000.10.012001-3/000. Rel. Des. Edivaldo George dos Santos, julgamento em 13.4.2010. *DJ* de 13.5.2011.

¹² MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. ADI nº 1.0000.12.081920-6/000. Rel. Des. Bitencourt Marcondes, julgamento em 9.10.2013. *DJ* de 23.10.2013.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

3. Conclusão

Esta Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade, considerando a inconstitucionalidade da Lei n.º 4.563/2012 do Município de Contagem;

Considerando, outrossim, que ao Ministério Público incumbe a defesa da ordem jurídica e do regime democrático, sendo certo que, para tanto, é seu dever constitucional o combate às leis e aos atos normativos inconstitucionais, consoante se extrai do art. 129, IV, da Constituição da República/88; do art. 120, IV, da Constituição do Estado de Minas Gerais; do art. 25, I, da Lei Federal n.º 8.625/93 e, ainda, dos artigos 66, I, e 69, II, da Lei Complementar estadual n.º 34/94;

Considerando, também, a possibilidade do autocontrole da constitucionalidade pelo próprio Poder Legislativo, na sua condição de canal legítimo para a adequação do sistema infraconstitucional aos ditames constitucionais;

Considerando, por fim, que a *recomendação* é um dos mais úteis instrumentos de atuação do Ministério Público, nos termos do art. 27, I, parágrafo único, e IV, da Lei Federal n.º 8.625/93;

RECOMENDA a Vossa Excelência, nos termos e condições adiante fixados, a **revogação** da Lei n.º 4.563, de 16 de outubro de 2012, do Município de Contagem.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA

Esta Coordenadoria, nos termos do inciso IV, parágrafo único, do art. 27 da Lei Federal n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, fixa o prazo de trinta dias, a contar da data do recebimento desta, para que Vossa Excelência cumpra, em sendo esse o entendimento, a presente recomendação, nos termos da disposição anterior.

Na ocasião, também nos termos do disposto no inciso IV, parágrafo único, do art. 27 da Lei Federal n.º 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, requisita diretamente a Vossa Excelência:

- a) divulgação adequada e imediata da presente recomendação;
- b) informações por escrito, no prazo de dez dias, contados a partir do vencimento do prazo de trinta dias aqui fixado, sobre o cumprimento ou não da presente recomendação.

Belo Horizonte, 19 de dezembro de 2013.

MARIA ANGÉLICA SAID
Procuradora de Justiça
Coordenadoria de Controle da Constitucionalidade